

## LAUSUNTO

*Asia: luonnos hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuden pidentämiseksi (30.4.2020)*

Suomen Kustannusyhdistyksen kiittää tilaisuudesta lausua asiasta ja esittää seuraavaa.

### Oppimateriaali-termi

Tässä lausunnossa oppimateriaalilla tarkoitetaan kirjallisia oppimateriaaleja – digitaalisia ja paperisia. Siten erilaiset opiskelijoiden käyttämät aineet ja välineet (esimerkiksi ruuanlaittotarpeet, metallityöraaka-aineet tai urheiluvälineet) eivät sisälly oppimateriaaleihin.

### Kaksi oikaisua luonnoksen tietoihin

Ennen varsinaisten huomioittemme ja näkemystemme esittämistä haluamme oikaista kaksi ilmeistä väärinymmärrystä, jotka ovat johtaneet todellisuuden vastaisiin tietoihin hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 95):

1. Kustantajien digitaaliset materiaalit eivät ole kilpailutetun yhteishankintamenettelyn ulkopuolella. Kaikkia kustantajien oppimateriaaleja, sekä paperikirjoja että digitaalisia oppimateriaaleja, voi hankkia samojen yhteishankintamenettelyjen kautta. Helsingin maksuttoman toisen asteen kokeilussa valtaosa valitusta kilpailutetuista materiaaleista oli digitaalisia, jotka kaikki hankittiin kilpailutetun yhteishankintamenettelyn kautta.
2. Aineistojen lainaamisen esteenä ei ole kustannettujen e-kirja -titteliä määrää toisin kuin esitysluonnoksessa annetaan ymmärtää. Käytännössä kaikki aineistot, jotka on julkaistu paperisena kirjana, ovat saatavilla myös sähköisinä versioina. Lukioaineistojen osalta on kuitenkin kyse moderneista oppimateriaaleista, jotka ovat käyttäjälleen personoituja eivätkä ne siksi sovellu lainauskäyttöön (ks. jäljempänä kohta *Kierrätys ja lainaus*). Ammattioppilaitosten puolella on kuitenkin käytössä tavanomaisia e-kirjoja, jotka soveltuvat lainattaviksi. Kustantajat ovat luoneet yhteistyössä yleisten kirjastojen ja kurssikirjastojen kanssa pitkään käytössä olleet lisenssimallit sekä käytännöt lainaamisen mahdollistamiseksi. Korkeakouluissa lainausmalli on siis jo käytössä.

## Yhdenvertaisuus

Oppivelvollisuuslain 1 § mukaan oppivelvollisuuden tavoitteena on turvata kaikille yhdenvertaiset mahdollisuudet kehittää itseään. Tämä tavoite on erittäin kannatettava. Suomalaisen koulutusjärjestelmän ja sen myötä yhteiskunnan vahvuutena ovat olleet yhdenvertaisen koulutuksen tuottamat hyvät tulokset. Tämän menestyksen tekijöitä ovat olleet erinomaiset korkeakouluopettajat, toimiva kouluinfrastruktuuri, laadukkaat oppimateriaalit sekä eri toimijoiden, julkisten ja yksityisten, vankka luottamus siihen, että jokainen toimija tekee parhaansa. Tästä on esimerkkinä opettajien autonomia suunnitella opetuksensa sekä se, ettei käytettävien oppimateriaalien esitarkastusta pidetä tarpeellisena.

Yhdenvertaisuus koostuu paitsi kansalaisen riippumattomasta oikeudesta valita opinahjonsa myös oikeudesta saada korkeatasoista opetusta ja käyttää opiskelussaan yhtä laadukkaita oppimateriaaleja ja oppimisvälineitä kuin muutkin. Asuinpaikasta, asuinpaikkakunnan taloustilanteesta ja henkilön sosioekonomisesta taustasta riippumatta jokaisella tulisi olla samantasoinen mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen.

Hallituksen esityksen keskeinen tavoite on, että oppivelvollisuuden laajentamisella koulutus- ja osaamistasot nousevat kaikilla koulutusasteilla, oppimiserot kaventuvat ja koulutuksellinen tasa-arvo lisääntyy. Koemme, että tavoite on esityksessä selkeästi perusteltu ja haluamme korostaa sen merkitystä tässä uudistuksessa.

## Laatu ja hinta

Hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 75 käsitellään uudistuksen oppimateriaalikustannuksia. Siinä on päädytty 1 350 euron kustannuksiin per lukiolainen. Tämän lisäksi on laskettu ostettavan jokaiselle aloittavalle lukiolaiselle 400 euron tietokone.

Lukiolaisella on noin 75 kurssia, joista noin 60 edellyttää kirjallisia oppimateriaaleja. Näin ollen oppimateriaalihankintoihin olisi käytettävissä 22,50 euroa per kurssi. Tätä summaa pienentävät kuitenkin muut materiaalikulut kuten koulun urheiluvälineet ja kuvataiteen tarvikkeet, jotka opetuksenjärjestäjän tulee hankkia. Siten voidaan arvioida oppimateriaaleihin jäävän 19 euroa per kurssi.

Lukiolaisia on vuosikurssilla n. 33 000. Näin ollen oppimateriaalikustannukset olisivat (lukiolaiset x 1 350 €) 44,6 M€. Jos siitä poistetaan edellä kuvatulla tavalla muut kuin kirjalliset oppimateriaalit (n. 15 %) jää jäljelle 37,9 M€.

Kustantajien lukion arvonlisäveroton oppimateriaalimarkkina vuonna 2019 oli 22,4 M€. Tähän on lisättävä välittäjien palkkio (20 %) jolloin päästään 26,9 M€:oon. Arviolta puolet käytetyistä painetuista kirjoista oli kierrätettyjä. Toisen asteen maksuttomuuden ja lukion uuden opetussuunnitelman astuessa voimaan 2021 tämä kierrätetyn osuus oppimateriaaleista on korvattava uusilla, joita sitten voidaan haluttaessa ryhtyä kierrättämään. On kuitenkin huomattava, että sähköisten oppimateriaalien yleistymisen tulee vähentämään merkittävästi kierrätyksen osuutta (ks. kohta *Kierrätys ja lainaustoiminta*). Helsingin kaupungin maksuttoman toisen asteen kokeilussa 82 % hankituista oppimateriaaleista oli sähköisiä oppimateriaaleja. Kokeilun perusteella on oletettavissa, että toisen asteen maksuttomuuden toteutuessa

lukiot valitsevat valtaosin sähköisiä oppimateriaaleja. Voidaan siis arvioida, että lukion oppimateriaalikulut ovat lähivuosina noin 50 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa, että uudistukseen suunniteltu summa on merkittävästi alijäämäinen.

Valtio on luvannut rahoittaa täysimääräisesti kunnille oppivelvollisuudesta koituvat menot. Rahoituksen riittävyys on täysin välttämätöntä oppivelvollisuuslain 1 §:n edellyttämän yhdenvertaisuuden vuoksi. Eri puolilla Suomea asuvat opiskelijat ovat keskenään eriarvoisessa asemassa, mikäli kuntien erilainen taloustilanne vaikuttaa opetuksen järjestämiseen. Pahimmillaan kuntien eri tasoiset opetuksen järjestämiseen käytettävissä olevat resurssit aiheuttaisivat oppilaitosshoppailua ja epätarkoituksenmukaista muuttoliikettä.

Suuri riski yhdenvertaisuudelle on myös mahdollisuus kaksien markkinoiden syntymiseen. Jos varakkaammat vanhemmat kokevat, ettei koulutuksenjärjestäjä tarjoa sellaisia riittävän laadukkaita ja monipuolisia oppimateriaaleja, joita on tarjolla ja joita muualla hyödynnetään vastaavassa opetuksessa, voivat he hankkia itse jälkikasvulleen paremmat materiaalit. Näin he antavat omille lapsilleen paremmat edellytykset kuin muilla saman oppilaitoksen opiskelijoilla. Tämänkaltainen vertailu opintojen laadusta ylittää myös valtion rajat ja mahdollista liiketoimintamahdollisuudet rinnakkaisille yksityisille koulutuksenjärjestäjille, jotka tarjoavat hyväosaisille lisäopetusta maksua vastaan. Tätä suuntausta edelleen ruokkii ylioppilastutkintotodistuksen merkityksen kasvu korkeakouluihin pääsyssä.

Hallituksen esityksen kustannusarvioissa suurin huoli liittyy tietokoneisiin varattuun määrärahaan. Jos käy niin, että tietokoneiden hankintaan varattu määräraha on liian pieni, joutuvat kunnat helposti säästämään oppimateriaalihankinnoista. Tämä johtaisi laadun heikkenemiseen oppimateriaalien osalta ja sitä kautta huonompiin oppimisedellytyksiin. On myös varauduttava siihen, että opiskelijoilla on käytettävissään tietokoneet, joilla opiskelu on vaivatonta. Jos laite on heikkolaatuinen, on riskinä, että opiskelu hankaloituu ja digitalisaation mahdollistamat hyödyt ja kustannussäästöt jäävät lopulta hyödyntämättä.

Valtion tulisi selkeästi erottaa omiksi rahoituskohteikseen opetuksessa käytettävät laitteet, ohjelmistot ja tarvikkeet sekä ammattitaitoisesti laaditut oppimateriaalit kun se rahoittaa kuntien koulutuksenjärjestäjiä. Tätä toivomme tarkoitettavankin hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 75. Laitteet ovat nykyaikaisen opetuksen apuvälineitä, mutta ilman varta vasten laadittuja laadukkaita oppimateriaaleja varsin hyödyttömiä opetuksessa. Pedagogisista lähtökohdista ammattitaitoisesti rakennetut oppimateriaalit ovat välttämättömyys oppimiselle ja opettajien työssään jaksamiselle. Oppimateriaalit ovat asiaa, jota opetetaan, eli käytännössä välttämättömyys oppimiselle. On varoittavia esimerkkejä siitä, että opetusta varten hankittuja tietokoneita ryhdytään huoltamaan oppimateriaalisältöihin tarkoitetuilla varoilla. Näin ei voi jatkossa tapahtua tai oppiminen vaarantuu.

### **Kierrätys ja lainaustoiminta**

Eryteisesti lukio-opinnoissa kierrätetty paperinen oppimateriaali on näytellyt merkittävää osaa. Laskelmiemme mukaan noin 50 % lukiolaisten käyttämästä oppimateriaalista on ollut kierrätettyä. Opiskelijat ovat huolehtineet tästä itse myymälle heille itselleen tarpeettomiksi jääneitä kirjoja. Nyt kierrätyksen järjestäminen jäisi koulutuksenjärjestäjän vastuulle ja tämän olisi osoitettava siihen henkilöresursseja. Hyviä käytäntöjä on saatavilla perusopetuksen puolelta, jossa on hoidettu kierrätystä jo vuosia. On kuitenkin huomattava, että lukiossa kierrätyksen järjestäminen on astetta hankalampaa kuin vuosiluokittain etenevässä perusopetuksessa.

Vastoin yleistä luuloa modernit sähköiset oppimateriaalit eivät sovellu kierrätykseen. Sähköiset oppimateriaalit eivät ole staattisia e-kirjoja. Moderni nykyaikainen oppimateriaali personoituu käytössä. Se

tallentaa opiskelijan tehtävät ja muistiinpanot ja mukautuu opiskelijan suoriutumisen mukaan tarjoamalla hänelle joko vaikeampia tai helpompia tehtäviä. Se tallentaa myös opettajan antaman palautteen. Näin jokainen etenee kohti oppimistavoitettaan omassa tahdissaan. Tällaisen materiaalin antaminen jollekin toiselle hävittää nämä hyödyt.

Käytännössä kaikkiin lukion oppiaineisiin on tarjolla myös sähköisiä oppimateriaaleja mutta edellä mainituista syistä ne eivät ole lainaukseen soveltuvia. Ammatillisella puolella on jonkin verran käytössä tavanomaisia e-kirjoja. Niitä on mahdollista hankkia kirjastolisensseillä kirjastoihin lainattavaksi. Tästä mallina voivat toimia yliopistojen kurssikirjastot, joissa kurssikirjalainaustoiminta on toiminut jo vuosia. Sillä ratkaistu pulma on samanlainen kuin monissa toisen asteen aineissa. Yhtäaikaisesti monet ihmiset tarvitsevat lyhyen ajan sisällä jotain teosta, tämän jälkeen tarvetta ko. teokselle ei ole moneen kuukauteen lainkaan. Tämä on ratkaistu kustantajien kurssikirjastolisensseillä, jotka ovat paperisiin versioihin verrattuna kustannustehokkaampia – tarvitaan vain lyhyempiaikainen edullisempi lisenssi, kaikki halukkaat saavat lainattua kirjan, eikä kirjoja ole hyllyssä pölyttymässä suurinta osaa vuotta.

## **Hankintatapa**

Hallituksen esityksen luonnoksessa viitataan hankintamalliin, joka on ollut käytössä peruskoulussa jo vuosikymmeniä. Tiedossamme ei ole, että kukaan osapuoli olisi kokenut sitä pulmalliseksi. Mallissa toteutuu kilpailutus ja opettajan pedagogisen autonomisuus. Tärkeää on huomata, että tällä mallilla on tilattu sekä painettuja että sähköisiä oppimateriaaleja. Mallia hyödynsi myös Helsingin kaupunki maksuttoman toisen asteen kokeilussaan. Tällöin 82 % materiaaleista oli sähköisiä.

Vain opettajalla itsellään on kyky arvioida millaista oppimateriaalia hän ja hänen opiskelijansa tarvitsevat. Suomalaisen toimivan koulutusjärjestelmän peruskiviä on ollut luottamus korkeakoulutetun opettajan kykyyn tehdä pedagogiset päätökset itse. Oppimateriaalihankintoja tehtäessä tätä luonnollisesti rajaa koulun käytettävissä oleva budjetti. Mikäli hankintapäätös viedään pois opettajalta, häviää prosessista kyky arvioida oppimateriaalin pedagoginen laatu sekä soveltuvuus kyseiselle opetusryhmälle ja seurauksena on oppimistulosten heikkeneminen.

## **Opettajien ja koulutuksenjärjestäjien itse tuottamat materiaalit**

Monet opettajat ovat aina täydentäneet kustantajien oppimateriaaleja omin lisämateriaalein tuoden niihin esimerkiksi paikallista ulottuvuutta. Opetussuunnitelmaa seuraava kustannettu oppimateriaali on kuitenkin tarjonnut valtaosan opiskellusta aineistosta ja rytmittänyt opintojen etenemistä.

Vireillä on ollut erilaisia hankkeita aineistojen tekemiseksi oppilaitoksissa tai kunnissa. Ajatuksena usein on, että näin säästettäisiin oppimateriaalihankinnoissa. Näissä hankkeissa unohtuvat seikat liittyvät laatuun, luotettavuuteen ja sitoutumiseen oppimateriaalin välttämättömään päivittämiseen.

Kirjalliset oppimateriaalit muodostavat vain 2 % kaikista koulujen käyttömenoista, joten merkittävää säästöä ei syntyisi, vaikka oppimateriaaleja ei hankittaisi ollenkaan. Oppimiselle aiheutettaisiin kuitenkin valtavaa haittaa. Kustantajien oppimateriaaleja työstää yli 3 000 opettajaa kustantajien työryhmissä, ja heille maksetaan tästä työstä palkkio. Heitä tukevat tukee kustantajien henkilökunta esimerkiksi toimitustyön, kuvituksen, pelillistämisen sekä audiovisuaalisen sisällön tuottamisen avulla. Kustantajat kouluttavat ja opastavat opettajia materiaalien käyttöön. Laadulla ja hinnalla keskenään kilpailevat kustantajat pitävät tarkkaan huolta siitä, että heidän aineistonsa noudattavat opintosuunnitelmaa. Kustantajien kilpailukyvyllä on elintärkeää se, että he ovat sitoutuneet pitämään aineistonsa ajan tasalla, että aineisto on tekijänoikeuksiltaan kunnossa ja että se on katsomuksellisesti puolueetonta.

Hallitusohjelman kirjauksen pohjalta toteutettu selvitys oppimateriaalikustannusten alentamisesta on synnyttänyt kokeiluja oppimateriaalilainamoista ja ohjannut rahoitusta opettajien itse tuottamien avointen oppimateriaalien tuotantokokeiluihin. Näillä kokeiluilla on varsin pieniä ennakoitavissa olevia vaikutuksia oppimateriaalihankintojen kustannussäästöihin. Kuten esityksessä todetaan (s. 61), OPH:n rahoittamien pilottihankkeiden johtopäätöksenä on todettu, että oppimateriaali- ja välinekustannusten vähentämiseen ei ole yhtä ratkaisua, vaan kustannusten vähentämisen tulisi koostua useista toimenpiteistä.

SKY toivoo, että hallituksen esittämää kustannusten alentamistavoitetta ei kohdistettaisi yksilöidysti vain oppimateriaaleihin kuten hallitusohjelmaan on kirjattu, vaan kustannusten alentamiselle kirjataan yleisempi tavoite. Nykyinen kirjaus ohjaa etsimään kustannussäästöjä vain oppimateriaalihankinnoista. Tämä heikentää oppimateriaalien laatua ja opettajien pedagogista vapautta. Kuten esityksessä sivulla 86 on kirjattu, "jatkoksa toisella asteella tulisi pyrkiä hyödyntämään kaikkia eri kustannusten vähentämiskeinoja tarkoituksenmukaisella tavalla ottaen huomioon opiskelijoiden, opettajien ja koulutuksen asettamat tarpeet ja tavoitteet sekä tekijänoikeuksiin liittyvät kysymykset."

On vaikea nähdä, että yhteiskunnalla, yksittäisillä kunnilla tai kouluilla olisi resursseja vastata siihen laatuun, jota kustantajat edellä kuvatulla tavalla tuottavat. Olisiko mahdollista palkata henkilökuntaa päivittämään materiaaleja? On myös vaikea nähdä, miten huolehdittaisiin siitä, että tuotetut aineistot eivät ole jollakin tavalla vakaumuksellisia tai virheellisiä. Kustantajien materiaalit altistuvat laajalle kritiikille. Näin ei ole pienemmän piirin tuottamien aineistojen laita.

Näennäisesti halvemmista itsetuotetuista oppimateriaaleista tulee myös varsin kalliita, jollei niitä lopulta käytetä, kun opettajat valitsevat kustannetut materiaalit. Itse tuotetut materiaalit voivat aiheuttaa suuren vaaran opiskelijoiden yhdenvertaisuudelle, jos varakkaampien vanhempien lapset täydentävät aineistojaan ammattilaisten laatimilla korkealuokkaisilla materiaaleilla köyhempien tyytyessä itsetuotettuihin (ks. edellä kohta *Yhdenvertaisuus*).

Laadukkaat oppimateriaalit ovat elimellinen osa laadukasta koulutusta, johon viitataan monin paikoin hallituksen esityksen lausuntoluonnoksessa (s. 36 EU työministerit sopivat laadukkaasta koulutuksesta peruskoulun jälkeen, s. 99 laadukas nivelvaiheen opetus).

### **Uudistuksen heijastusvaikutukset kirjakauppoihin**

Tähän asti ovat toisen asteen opiskelijat vanhempineen vierailleet säännöllisesti paikallisissa kirjakaupoissa hankkimassa tarvittavia oppimateriaaleja. Samassa yhteydessä on tehty myös muita ostoksia. Uudistuksen tuoman keskitetyn hankinnan myötä tämä asiakasvirta tyrehtyy. Monelle varsinkin pienemmän paikkakunnan kirjakaupalle tämä liikevaihdon lasku (keskimäärin 20 %) on kohtalokas. Kirjakauppojen kuoleman myötä aiheutetaan isku paitsi vireälle elinkeinotoiminnalle niin myös lukemiselle ja kirjalliselle kulttuurille.

### **Lausunnon keskeinen sisältö**

1. Yhdenvertaisuuden tavoite on hyvä. Sitä ei tule vaarantaa aliresursoimalla koulutuksenjärjestäjiä. Muuten seurauksena on rinnalle nouseva yksityinen sektori oppimateriaalien ja koulutuspalvelujen osalta. Silloin varakkaammat ovat nykyistä etuoikeutetummassa asemassa, sillä he kykenevät hankkimaan näitä lisäpalveluita.
2. Kierrätyksen järjestäminen edellyttää henkilöresursseja. Modernit sähköiset oppimateriaalit eivät sovellu kierrätykseen.

3. Perusopetuksessa noudatettu hankintatapa kilpailutusmetodeineen soveltuu hyvin myös toiselle asteelle. Se on toimiva hankittaessa niin digitaalisia kuin paperisiakin oppimateriaaleja.
4. Kustannetut oppimateriaalit ovat kustannustehokkaita. Vastaavaa laatua, koulutusta ja päivityspalvelua tuottavaa tuotantoketjua ei ole taloudellisesti mahdollista ryhtyä rakentamaan julkisin varoin.
5. Valtion rahoittaessa kuntien koulutuksenjärjestäjiä tulisi sen selkeästi erottaa omiksi rahoituskohteikseen opetuksessa käytettävät laitteet, ohjelmistot ja tarvikkeet sekä pedagoginen sisältö.

Sakari Laiho  
johtaja  
Suomen Kustannusyhdistys

sakari.laiho@kustantajat.fi  
p. 00 579 8868